

## 第2部 システム管理 第1章 台湾の民主化と金融システム 不良債権問題に焦点を当てて -

著者	佐藤 幸人
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) <a href="http://www.ide.go.jp">http://www.ide.go.jp</a>
シリーズタイトル	研究双書
シリーズ番号	516
雑誌名	新興民主主義国の経済・社会政策
ページ	25-60
発行年	2001
出版者	日本貿易振興会アジア経済研究所
URL	<a href="http://hdl.handle.net/2344/00012325">http://hdl.handle.net/2344/00012325</a>

## 第 I 部

# システム管理

## 第1章

# 台湾の民主化と金融システム

——不良債権問題に焦点を当てて——

### 第1節 問題意識、課題の設定、分析手法、先行研究

民主化と金融システムという問題設定を奇異に感じる人は、少なくないかもしれない。そのような受け止め方の背景には、この二つは独立した別個の領域に属する、つまり、金融システムの動向が民主主義の命運を左右することではなく、また、政府にとって金融システムの管理は専門知識に基づいて行われる技術的な問題であって、政治体制の如何には関わらないという考え方があるのだろう。しかし、現在の台湾を観察するならば、民主主義の存続にとって安定的な金融システムが必要であること、一方、現在の金融システムの問題を読み解くには、民主化との関連から分析することが十分とはいわないまでも欠かすことができないことは明白である。

本章の課題はこのうち後者について論じることにあるが、その前に前者、すなわち金融システムの安定性が台湾の民主主義の持続可能性にとってどのような意義をもつのか、ここで示しておきたい。そもそも、いかなる国家あるいは政治体制にとっても、金融システムの不安定化はその土台を揺るがしかねないが、台湾の特殊性を考慮するとき、そのような懸念はいっそう切実なものとなる。台湾の特殊性とは、現在の世界のなかで外部の力によって強制的に国家および民主主義の命脈が絶たれる可能性をもった数少ないケース

であること、そのことと関連して国際社会のなかできわめて孤立した状態におかれていることである。それゆえに、金融システムの動揺が民主主義体制を脅かす三つのシナリオを想定することができる。

第1に、金融システムが瓦解した場合、経済が混乱し、社会的、政治的不安が高まり、その結果、騒乱状態になるかもしれない。第2に、金融危機によって一時的にでも対外的な支払いが困難になった場合、台湾は日米など主要国と国交をもたず、IMFに加盟していないので、きわめて困難な状況に陥ることになる。第3に、金融システムが不安定化し、その機能が低下すれば、台湾経済は停滞し、台湾企業の対中国投資は加速するだろう。その結果、経済面に大きく依拠する台湾の交渉力は著しく低下することになる。はじめの二つのシナリオの可能性は僅少だが、起きた場合の衝撃は大きい。第3のシナリオは緩慢にしか進行しないが、可能性はより高い。

このように、台湾の民主主義の存続にとって、金融システムの安定性は不可欠である。にもかかわらず、現在、台湾の金融システムには動揺がみられる<sup>(1)</sup>。本章ではその原因と対応を考察するため、上に掲げた二つの問題のうちの後者、すなわち民主化および民主主義の金融システムに対する作用を分析する。具体的な課題として、第1に、不良債権増加の要因として、民主化が重要な影響を及ぼしていることを明らかにする。第2に、今後、金融システムを安定化させるために、政府は有効な措置を採ることができるか、その際の障害は何かを検討する。とくに、政権交代という民主化の成果が、金融システムの安定化にとってどのような効果をもつのかを考察したい。

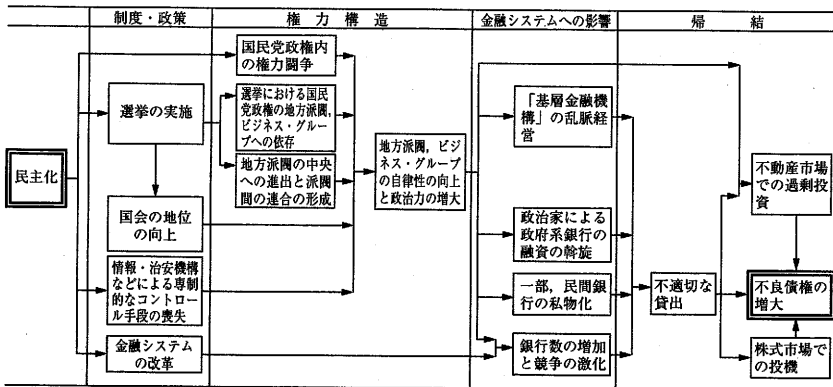
本章の分析は、次のような手順で行う。第1の課題については、まず、不良債権の増加の原因を洗い出し、そのなかから政治的背景をもつものを摘出し、民主化との関連を究明する。第2の課題については、現状に対してどのような対策が採られるべきかを提示し、次いでその政治的な実行可能性を検討する。このように、本章の分析手法は自ずと学際的、複合的なものとなる。すなわち、二つの課題いずれの分析においても、前半は経済分析に属し、後半は政治研究の範疇に入る。後半の政治に関する分析については、国家と社

会の関係に注目し、とくに政権と地方派閥(「地方派系」)、ビジネス・グループ<sup>(2)</sup>の関係が重要なポイントになる。

分析の結果を先取りすると、第1の課題については、第2節で金融システムの状況を不良債権の増加から確認し、その直接的原因を提示した後、第3節において、民主化が権力構造の変化と金融システムの改革を媒介として、不良債権増加の重要な要因となっていることを明らかにした。これをまとめたのが図1である。

第2の課題は第4節で分析し、台湾の民主主義体制は金融システムの安定化に対して、正負両面の効果をもっているという結論を得た。ポジティブな面としては、政権交代によって、地方派閥やビジネス・グループが、従来、国民党政権との関係に拠りながら享受してきた金融機関に対する特権を手放さざるをえなくなることが期待される。一方、ネガティブな効果は、第1に、民主主義体制のもとで社会の多様な要求に応えるため、政府は金融システムの安定化に必要な資金を捻出することが困難になっていること、第2に、現行の制度下では、民進党政権が国会での少数与党という状況を自ら変えることができないため、思い切った改革を進められないことである。

図1 民主化と不良債権の増加



(出所) 筆者作成。

本節の最後に、本章と既存研究の関係を述べておきたい。民主化と金融システムを含む経済との関係という本章のテーマは、現在、台湾においても盛んに研究されている。とくに朱・包編 [2000] は本章の関心と重なるところが多い<sup>(3)</sup>。その一章である郭・陳・黄 [2000] は、民主化と金融システムの間接金融システムの変容を検討し、本章の直系の先行研究となっている<sup>(4)</sup>。

郭・陳・黄 [2000] は延滞債権比率の上昇から間接金融システムの傾向的劣化をはじめに示した後、その政治的原因を探求し、採られるべき方策を提示している。この構成は本章とほぼ同じである。分析の内容をみると、まず、原因について、彼らは地方派閥やビジネス・グループの役割を指摘する。その点では本章と一致する。しかし、彼らがそれのみに関心を集中しているのに対し、本章はより広い視点から分析することが、すなわち金融システムの変容を民主化という体制の転換のなかに位置づけながら検討することが適当であると考えられる。そうすることによって、金融行政の未整備、銀行数の増加による競争の激化、不動産市場でのバブルの発生と崩壊という問題を議論に包摂することが可能になる。また、時間軸においても、射程を拡げる必要がある。本章では彼らがほとんど論及していない権威主義体制期の金融システムを示すことによって、民主化の結果、金融システムの何が変わったのかを明確にしている。

次に政府が採るべき対策に関しても、郭たちは上記のような原因の認識から、地方派閥、ビジネス・グループの影響力の排除という観点から議論を展開している。しかし、健全な金融システムを確立するためには、それだけでは不十分である。セーフティネットの構築、すでに蓄積された不良債権の処理についても言及されるべきであろう。また、提示した方策が政治的に実現可能かどうかに関して十分に論じられていないのは残念である。彼らは政権交代によって実現が可能になると述べているが、本章で後述するように、2000年3月以降の現実には、政権交代がいかに複雑な過程か、それだけでは不良債権の処理を進める力としてはいかに不十分であることを示している。

## 第2節 金融システムの現状——延滞債権の増加とその要因

本節では、第1に、金融システムの劣化の状況を延滞債権（「逾期放款」）の動向から確認する。延滞債権とは一種の不良債権で、台湾の定義によれば、利息については6カ月、元本については3カ月未納の債権をいう。延滞債権を用いるのは、回収不能となった債権（「呆帳」）よりも、データの入手が容易だからである<sup>(6)</sup>。

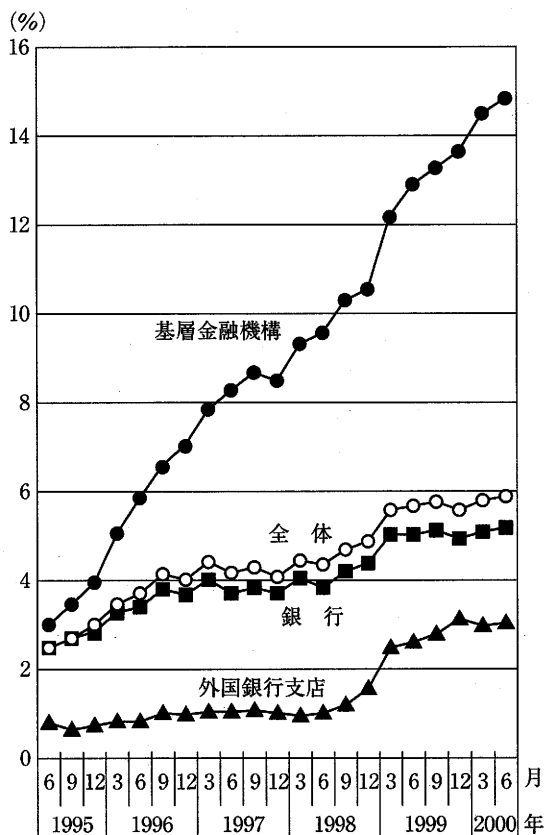
第2に、延滞債権増加の要因を列挙し、そのなかから政治と関連するものを摘出する。摘出した要因は、次節でさらに検討を加えることになる。

### 1. 延滞債権の増加

1990年代に入って、台湾の金融システムは不安定になっている。まず、1995年に彰化第四信用合作社の破綻をきっかけに「基層金融機構」で取り付け騒ぎが続発し、中壢、鹽埔、松山などの「農会」が吸収合併されている。基層金融機構とは「信用合作社」と「農漁会信用部」を指す。前者は日本の信用組合に、後者は農協および漁協の信用部門に相当する。また、1998年後半にはアジア経済危機の余波を受けて、企業の倒産が相継ぎ、金融部門にも波及して二つの「票券金融公司」<sup>(6)</sup>が破綻し、台中中小企業銀行（現在、台中商業銀行）と泛亜商業銀行の経営権が移動した（安倍・佐藤・永野 [1999: 44-54]）。

このような金融システムの不安定化を客観的に示すのが図2の延滞債権比率の推移である。図から次の3点が注目される。第1に、台湾の金融機関の延滞債権比率がすでに警戒すべき水準に達していることである。しかも、台湾の延滞債権の定義は国際的な標準よりも緩い。通常、他の国で採られている基準に従えば、3カ月以上利息を納めていない債権、および1998年以降、政府の指導（「纾困案」）によって元利払いを猶予している債権も算入する必要がある。その場合、延滞債権比率は9%に達していると推計される（『工商時

図2 延滞債権比率の推移



(注) 2000年6月は推計値。

(出所) 財政部ホームページ (<http://www.boma.gov.tw>)  
よりデータを入手，作成。

報』2000/09/13)。第2に、1995年以降、延滞債権比率はほぼ一貫して上昇を続けている。図に示す以前はさらに低く、銀行では1%前後の水準にあった(郭・陳・黄 [2000: 82, 表一])。後述するように、とくに1999年からは延滞債権の償却を加速するための種々の措置が採られているにもかかわらず、上昇が止まっていない。第3に、基層金融機構の延滞債権比率が際だって高く、



また、上昇の速度も速い。

ただし、注意すべきは、延滞債権比率は金融機関の間で一様に悪いわけではないことである。高いところと低いところの間では相当の開きがある。2000年8月現在、主要7行のうち、最も高い彰化商業銀行は6.08%だが、最低の台湾銀行は2.48%である（『経済日報』2000/09/14）。また、1991年に開設が認められた新銀行15行のなかでも、2000年3月末時点で、最高は泛亜商業銀行の7.87%、最低は華信商業銀行の0.97%と大きく分かれている（鄭[2000: 274]）。

## 2. 延滞債権増加の一般的要因

2000年9月から10月にかけて金融機関、政府機関、専門家に対してインタビューを行った（章末の附表参照）。それを整理すると、延滞債権増加の主要な原因として、次の二つが考えられる<sup>(7)</sup>。

第1に、産業構造の変動が債務の不履行を生んでいる。1980年代後半以降、台湾の産業構造は大きく変わり、とくに1990年代後半においてはコンピュータ関連や半導体など新興産業の伸びが顕著である。その反面、それ以外の「伝統産業」<sup>(8)</sup>では企業が少なからず経営不振に陥り、負債の返済に支障をきたしている。また、そのような企業が事態を打開するため行った多角化や海外投資が失敗し、不良債権を生んでいる。さらに、伝統産業の低迷によって失業者が増加し、彼らが負債を返せなくなっている。

第2に、金融機関が不適切な貸出を行ってきた。とくに不動産関連の貸出は問題が多い。1990年代前半の過剰融資は、後述するように、住宅などの深刻な供給過剰を引き起こし、大量の不良債権を生み出している。また、1980年代までとは異なり1990年代にはいつてからは、金融機関の融資が株式市場での投機に使われたり、株式を担保とした貸出が盛んに行われるようになっている。そのため、1990年の株価の大暴落は金融機関にほとんど影響を与えなかったが、1990年代後半の株価の変動は金融機関の経営を不安定化させる

ようになっている。このような問題の原因は、金融システムの改革、具体的には新銀行設立の開放の結果、金融機関の数が飛躍的に増大したことである。それによって競争が激しくなったことで、金融機関、とくに新規に参入したところは、貸出先の開拓のため、貸出の基準を緩めてしまった。鄭によると、新銀行は設立当初、住宅融資の従来への掛け目は7割だったのに対し9割で融資し、しかも金利を既存銀行より低くしていた（鄭 [2000: 273]）。

さらに、一部の貸出は当初から返済に不安があると知りながら行われてきた。地方派閥やビジネス・グループが政治力をたのんで貸出を強要した場合、金融機関は拒むことが困難だったからである。

産業構造の変動と不適切な貸出が、それぞれどの程度、延滞債権の増加に寄与しているか、定量的に示すことは難しい。ただし、次の2点は指摘できる。第1に、金融システムの不安定化は、ある臨界点を超えると、急速に進む傾向がある。したがって、不適切な貸出はたとえ量的にはさほど大きくないとしても、システム崩壊の最後の一押しになる恐れがある。第2に、実際に破綻したり、経営権が移動した金融機関の大部分において、不適切な貸出、とくに何らかの介入による融資が行われていた。

二つの原因のうち、不適切な貸出は政治的な背景をもっている。不当な介入が横行するようになった背後には、民主化による権力構造の変化がある。また、不適切な貸出を促すことになった金融システムの改革は、それが体制転換の一環として行われたという面をもっている。次節では、このような点をより深く分析してみたい。

### 3. 基層金融機構の高延滞債権比率の原因

図2に示したように、基層金融機構の延滞債権比率は際だって高い。とくに、農漁会信用部の延滞債権比率は深刻である。農業委員会によると、約310あまりある農漁会信用部のうち、2000年前半、延滞債権比率が30%を超えているところが50、債務超過に陥っているところが15に達している（『中國時報』

2000/06/01)。

農業委員会でのインタビューによると、農漁会信用部の高率の延滞債権比率については特有の要因がある。第1に、農漁会信用部は貸出に際して、多くの場合、農地を担保とするが、それは流動性が低いため、容易に処分できない。第2に、農漁会は一種の協同組合なので、その一部門である信用部には、資本金がない、経営者が専門家ではない、業務範囲が限られているなど、金融機関として欠陥がある。また、それを補うための系統組織も発達していない。さらに、口蹄疫の流行、1999年9月の大地震は基層金融機構の貸出先に打撃を与えた。

しかし、それだけでは説明は不十分である。とくに、同じ条件下の基層金融機構でも経営が良好なところと破綻しているところがあることは説明できない。追加すべき要因は、基層金融機構は他の金融機関以上に不適切な貸出を行う体質をもっていることである。すなわち、多くの基層金融機構は地方派閥によって経営され、その意向に沿うように融資を行うため、リスク管理が疎かになり、延滞債権を抱えやすいのである。

ただし、地方派閥と基層金融機構の関係は最近に始まったわけではない。にもかかわらず、近年、なぜ、延滞債権が急増したかをみるためには、民主化との関連を考察する必要がある。

### 第3節 旧体制の負の遺産、体制転換の副作用

本節の目的は、延滞債権増加の政治的な背景を検討することである。前節で示したように、権力構造の変化と金融システムの改革が媒介項となる。まず、考察の準備として、民主化以前にあった権威主義体制とそのもとでの金融システムがどのようなものだったのかという説明から始める。

## 1. 権威主義体制とその要素としての金融システム

### (1) 権威主義体制の概要

第二次世界大戦後の内戦の結果、1949年以降、中華民国は台湾および福建省の一部の島のみを実効支配することになった。台湾における中華民国の内実は、蔣介石、後にその息子の経国を領袖とする国民党による専制国家であった。国民党政権は、中華民国を中国全土を統治する正統政権として存続させ、機会があれば「大陸反攻」することを国是とした。そのため、中国全土を治める国家であることを示す正統性（「法統」と呼ばれる）として、大陸を失陥する以前の1947年に選出された国会議員<sup>(9)</sup>の改選を停止した（「万年国会」）。これによって、台湾に住む人々が国家レベルの政治に参加する途は閉ざされた。また、長期にわたる戒厳令が布かれるとともに、強力な情報・治安機構が設置され、言論や結社の自由が制限された。さらに、政権内では蔣父子に権力が集中するとともに、主要なポストは国民党政権とともに台湾に渡った「外省人」によってほぼ独占され、戦前から台湾に住む「本省人」は排除された。

中華民国および国民党政権が存続していくうえで、実質的な脅威は中国共産党が建国した中華人民共和国と本省人勢力であった。このうち、第2の脅威が以下の議論の出発点になっている。1947年の228事件<sup>(10)</sup>に対する恨みや、国政からの排除に対する反発を抱えていた本省人は少なくなかった。実際、その一部は台湾独立という中華民国を否定する主張を掲げ、国民党政権に挑戦するようになった。このような脅威に対処する手段として、国民党政権は金融システムを用いた。一面では本省人勢力の発展を抑制するように、他面では彼らを懐柔する手段として、金融システムを設計したのである。

### (2) 公営銀行<sup>(11)</sup>体制

1980年代までの金融システムの際だった特徴は、その中核に位置する銀行の大部分が公営であったことである（劉[1975: 終章]、伊東[1988]、Wade[1990:

Ch. 6], 涂 [1992], Cheng [1993], Fields [1995: Ch. 5])。民間銀行は中國大陸から移った上海商業儲蓄銀行、華僑系銀行の2行と外銀の支店しかなかった。土着資本の金融分野への参入は、システムの周辺部である「投資信託公司」<sup>(12)</sup>、保険会社、「中小企業銀行」<sup>(13)</sup>、基層金融機構にしか認められなかった。このような公営銀行体制は、政権の維持を目的として構築されたと考えられる。

国民党政権は自らの存続のために、経済運営において二つの課題に取り組む必要を認識していた (Cheng [1993])。第1の課題は安定の確保、すなわちインフレーションの抑制である。国民党政権は大陸失陥の重要な原因のひとつがインフレーションをコントロールできなかったことにありと認識していたので、安定の確保を最優先した。第2に、上述のように潜在的な脅威である本省人勢力が経済領域においてビジネス・グループとして発展し、その力を政治領域に転用することを予防する必要があった。国民党政権は一方では経済成長を目標として掲げ、それは必然的に土着資本の発展をとまっていたが、無制限に容認するわけにはいかなかったのである。

銀行の大部分を公営とする体制は、この二つの課題を充たすものであった。第1の課題を達成するには、均衡財政とともに、中央銀行がインフレ抑制的な金融政策を実施し、各銀行がそのような方針に従う必要があった。公営銀行ならば政府の方針から逸脱する恐れはなかった。

第2の課題に対しては、土着資本を銀行経営から排除することで、彼らが金融部門を取り込んで発展することを防止し、産業資本の域にとどませた。土着資本の銀行業への展開を阻止するという国民党政権の強い意思は、1980年代半ばの銀行法改正をめぐって明確に示された (Fields [1995: 170-182], 王 [1996: 114-119])。

1980年代前半、国泰プラスチック・グループを率いる蔡辰州をはじめ、立法委員13名が手を組み(「十三兄弟」)、信託投資公司を銀行化できるように、銀行法の改正を図った。これは明らかに公営銀行体制への挑戦であった。十三兄弟の大部分は地方派閥を背景とし、また、金融機関の役員経験者だった。

しかし、修正案は骨抜きにされ、挑戦は失敗に終わった。

この事件で注目すべき点は2点ある。第1に、蔡たちの挑戦が重大な権力闘争の一環として行われたことである。当時、国民党政権の領袖、蔣経国は病床にあり、その間、ナンバー2と目されていた国防部総政治作戰部主任、王昇が勢力を拡大し、将来の領袖の地位を窺うかにみえた。十三兄弟は彼と手を結んだのである。このように、公営銀行体制を打破する試みは、権力の核心に対する挑戦と連動していたのである。

第2に、首謀者の蔡は、挑戦に対して厳しいペナルティを受けることになった<sup>(14)</sup>。国泰プラスチック・グループ傘下の台北第十信用合作社（「十信」）は、当局によって営業停止を命じられ、グループは瓦解することになった（「十信事件」）。営業停止命令の原因は、蔡が国泰プラスチックの赤字補填や私用のために十信から巨額の融資を不正に引き出していたことだが、蔣経国のリーダーシップおよび公営銀行体制への挑戦がなければ、営業停止という金融危機につながりかねない選択肢を、政権は採らなかったと考えられる（Cheng [1993: 84-85], Fields [1995: 178-179]）。

### (3) 地方派閥と基層金融機構

国民党政権は本省人社会を抑え込むばかりではなかった。安定的に統治を続けるためには、彼らの支持を得ることが望ましかった。より具体的な課題として、地方選挙において本省人社会から票を獲得しなければならなかった。国民党政権は自ら掲げる三民主義を実践しているように取り繕うため、また、後ろ盾となっているアメリカの歡心を買うため、地方レベルでは選挙を実施したのである。また、1970年代以降、国会も部分的に改選されるようになった。しかし、国民党政権は外来性が強く、本省人社会にほとんど根をもたなかった。そこで地方派閥を代理人として育成し、彼らに本省人社会の取り込みを任せた（若林 [1992], 呉 [1992], 蔡・張 [1994], 陳 [1995]）。地方派閥は選挙において、国民党公認の候補者を送り出したり、国民党の候補者を応援したりすることで、国民党政権のために票を集め、それによって国民党は本

省人社会から一定の支持を確保したのである。

国民党政権は代価として、経済的な特権を地方派閥に供与した。朱によれば、地方派閥が享受する特権は、基層金融機構や運輸など地方独占的な事業、台湾省営金融機関（台湾銀行、合作金庫など）の融資、地方政府との取引（とくに公共事業の受注）、地方政府の公権力の乱用（とりわけ恣意的な都市計画）の四つである（朱 [1989: 151]）。このように、金融システムの一部は、地方派閥の特権という政権維持の道具として使われたのである。

なお、国民党政権と地方派閥の間にはこのような共生関係とともに、緊張関係が内包されていたことも見落とすわけにはいかない。国民党政権からすれば、地方派閥が発展し、政権に挑戦するようになることは避けなければならなかった。それゆえ、国民党政権は地方派閥の勢力を当該の地域に限定し、中央レベルに進出したり、地方派閥間で連合することを認めなかった。また、一地域で複数の地方派閥を育成することで、相互に牽制させ、発展を抑制した。このようなコントロールは徐々に緩む傾向にあったとはいえ、権威主義体制下では基本的に維持されていた。

#### （4）権威主義体制期の金融システムの安定性

公営銀行を中核とする金融システムは、その保守性から、効率上問題があったものの、きわめて安定していた。前節で述べたように、延滞債権比率は非常に低い水準で維持されていた。破綻は数えるほどしかなく、とくに銀行の破綻はほとんどなかった<sup>(15)</sup>。

このような安定性の原因は、第1に、参入規制に加え、金利規制もあって、競争が制限されていたことである。そのため、金融機関は無理にリスクの高い融資を行う必要がなかった。

第2に、政府は金融システムの安定を重視し、制度上、公営銀行に対して非常に厳しいコントロールを行っていた。公営銀行は16に及ぶ政府各部門から監督、監視され、人事、経理、審査、予算、営業などの面で自主性は厳しく制限されていた。また、公営銀行の銀行員の側も、その身分は公務員であ

るため、可もなく不可もなく仕事をするを旨としていた（許・梁・楊・劉・陳 [1985: 48]）。

第3の原因は、地方派閥の影響下にある基層金融機構で著しい経営の悪化がほとんどなかったことである。その理由として、上述のように、権威主義体制下での国民党の地方派閥に対するコントロールは十分に有効であったため、基層金融機構の経営においても深刻な不正、逸脱が抑制されていたことが考えられる。

第4に、台湾の金融システムを支える不動産市場が安定していたことである。金融機関の融資の多くは不動産を担保としているので、不動産価格が急激に下落した場合、大量の債権の質が低下することになる。なお、不動産市場の安定は、金融機関の貸出が慎重だったため、過剰投資や投機の横行が抑制された結果という面もある。

最後に、以上のような安定性を前提として、他の機関による救済合併というセイフティネットが有効に機能していた。信用合作社で問題が生じた場合は他の信用合作社によって（前述の十信を除く）、信託投資公司の場合は銀行によって救済合併が行われた（樓・曾・陳・車・鄭・馬 [1996: 163-165]）。

権威主義体制期に金融システムの安定に寄与していたこのような要因は、民主化の過程で失われることになった。それが現在の金融システムの動揺をもたらしている。

## 2. 民主化の金融システムに対する負荷

### (1) 金融行政の未整備という前提

通常の場合、金融行政が自律性を保ち、有効に機能していれば、不適切な貸出を抑えることは十分に可能である。本章が問題としているような政治的な介入が行われる余地はなくなるのである。換言すれば、1990年代の台湾において金融システムに問題が生じているということは、金融行政にも何らかの瑕疵があったことが前提となる。



そのひとつは、政治的な力が金融機関だけではなく、金融行政にも作用し、その自律性を損なっていたことである。この点については後述する。もうひとつの問題は、1990年に金融システムおよびそれを取り巻く環境が大きく変化するなかで、金融行政の整備が十分に追いついていなかったのではないかとということである。

もともと、権威主義体制および公営銀行体制のもとでは、今日、先進国で行われているような監督をする必要性は低かった。上述のように、地方派閥などの行動は政治的にコントロールされていたし、金融システムの中核の公営銀行は行政機関の一部だった。そのため、金融行政を担っていた部局が「局」より劣位の「司」であったことが示しているように（1991年7月に局に昇格）、金融行政は軽視されていた。ゆえに人員など資源の蓄積は乏しく、制度にも不備があった。刁 [1991] によれば、1991年当時、金融検査の人員は合計141人だった（行政院研究發展考核委員會 [1999: 162] によれば、1999年には272人まで増えている）。また、制度については、たとえば会計処理の原則が金融機関の間で不統一だったため、財務諸表をコンピュータで分析し、早期に警告を発するということができなかった。

このように金融行政は、1990年代の急激な変化のなかで、金融機関を十分に監督することができなかったと考えられる。そこに政治的な介入が行われる隙が生じたのである。

## (2) 権力構造の変動と金融システムへの政治的干渉

### (i) 民主化による権力構造の変化

台湾の民主化は1986年以降、顕著に進行した。同年3月、国民党第12期三中全会は「政治革新」を決議し、民主化に着手した。この動きに対して、反国民党勢力（「党外」と呼ばれた）は、政党の結成がまだ明確に解禁されないなか、9月に民主進歩党（以下、民進党）を結成した。国民党政権はこれを黙認し、台湾は実質的に複数政党が競争する時代に入った。翌1987年には、戒厳令が解除された。さらに、1988年に蔣経国が死去し、本省人の李登輝が総統

に就くと、そのリーダーシップのもとで民主化は進行した。国会が全面改選され(1991年に国民大会代表, 1992年に立法院), 總統の直接選挙が行われた(1996年)。また、この間、政權の上層エリート層における本省人の比率も大幅に上昇した。

このような民主化は権力構造に大きな変動をもたらすことになった。すなわち、地方派閥やビジネス・グループの国民党政權に対する自律性と政治力を高めることになった。権威主義体制にあっては国民党政權は超然とした姿勢で社会に臨んでいたが、民主化後はそのような姿勢を根本的に変えざるをえなかったのである。

民主化は、どのように地方派閥の自律性と政治力を高めたのか。第1に、選挙の重要性が飛躍的に高まり、競争的になったが、国民党は依然として地方派閥に依存して選挙戦を戦うしかなかった(陳[1995: 訳書244-249], 王[1996: 152-156])。第2に、台湾の国会選挙は中選挙区制をとったため、当落は政党の公認よりも、候補者個人の力量に強く依存するようになった(朱[2000: 14])。第3に、国会の選挙は地方派閥が中央に進出する途を開き、その結果、派閥間の連合が形成されるようになった(陳[1995: 訳書249-254])。第4に、国会(ここでは立法院のこと)が本来の権威と機能を回復し、政策決定に重要な役割を果たすようになった。つまり、権威主義体制下では行政院の決定は国会でほぼ自動的に追認されていたが、民主主義体制では国会の同意が得られる保証はなくなったのである<sup>(16)</sup>。第5に、蔣経国の死によって国民党政權のリーダーとなった李登輝は、彼に反発する党内の保守派との闘争において、地方派閥やそれを後ろ盾とした国会議員の支持に頼ることになった(王[1996: 84-85])。第6に、情報・治安機構の改革の結果、それによって地方派閥をコントロールすることができなくなった。

ビジネス・グループのうち、地方派閥から発展したグループについては上と同様の説明が当てはまる。他のグループは必ずしも選挙や国会を足場としていたわけではないが、民主化の過程および民主主義体制において国民党政權あるいは政權内の諸勢力は有力なビジネス・グループの支持を必要とする

ようになったことから、政治的な影響力をもつようになった。

最後に、民主化は地方派閥の自律性と政治力を高めたばかりでなく、その金銭獲得への志向をより強めた可能性を指摘しておきたい。民主化によって、選挙の回数は増え、民進党という強力な競争相手が生まれた。この結果、地方派閥が選挙に用いる資金は大幅に増大したと考えられるのである。

### (ii) 金融システムへの政治的干渉

このような権力構造の変動が金融システムに与えた直接的な影響は二つある。なお、金融システム改革と複合して発生した問題については、次項で検討する。

第1に、地方派閥やビジネス・グループの自律性が高まったことで、彼らが行う金融機関の経営に対する規律も弱まったと考えられる。つまり、権威主義体制期ならば国民党政権による政治的なペナルティを恐れて、金融機関の経営を含むあらゆる活動において一定の自制が働いていたと考えられるが、そのような制約がなくなった。さらにいえば、彼らに依存せざるをえない国民党政権は、場合によっては経営に困難が生じた金融機関を救済したので、彼らの規律はいっそう弱まった。もちろん、金融行政が自律的でかつ整備されていれば、それによって規律を与えることが可能だったが、上述のように、整備が遅れたうえに、地方派閥やビジネス・グループはその政治力を盾に金融行政に従おうとしなかった。

第2に、政治家の政府系金融機関に対する影響力が増大した。公営銀行は国会や省議会などの監督を受ける。議員はこの権限を利用して、公営銀行に圧力を加えた。一部の公営銀行はすでに民営化され、国会などの監督を受ける必要はなくなったが、政府が最大株主として人事権など強い影響力を残していたため、議員の影響力から自由になれなかった。地方派閥やビジネス・グループは、自ら議員を送り出したり、議員と密接な関係を結ぶことによって影響力を行使した。

このような影響を、1990年代に発生した事件のいくつかと照合させてみたい。桃園県中壢農会は1995年に取り付け騒ぎを起こし、翌年、台湾省農会に

吸収された。取り付け騒ぎが発生する1年前から、財政部は金融検査の結果に基づいて、この農会を指導する権限をもつ桃園県政府に対し、実質的な経営責任者である総幹事を交替させるように、3度、正式の通知を送っていた。しかし、桃園県政府はそれを無視した。県長の劉邦友（後に暗殺される）が総幹事の属する派閥のトップだったからだとみられている（刁 [1995]）。このケースは、金融当局の監督能力は地方派閥の政治的な力には及ばず、その経営する基層金融機構を制御することができなくなっていたことを示している。

次のケースは、制度の不備と地方派閥の政治力が合成して発生したものである。高雄区中小企業銀行の副董事長の郭金生は、立法委員および国民党党営事業委員を務める有力な政治家でもあった。1995年、郭が経営する建設会社が手形の不渡りを起こしたため、財政部の規定に従って彼は副董事長を辞任しなければならなかった。しかし、財政部には直接、解任する権限がなく、解任は会社法に則って株主総会を通さなければならなかった。そのため、財政部と会社法を主管する經濟部が職権をめぐって手間取っている間に、郭は専門経営者の総経理を解任するとともに、彼の選挙事務所長を役員にしてしまった（刁 [1996]）。こうして、彼の銀行に対する影響力は事実上、残されることになったのである。

1999年には、中央預金保険会社の検査によって、東港信用合作社において理事主席の郭廷才が文書を偽造し合作社の預金を横領しているという疑惑が浮上した。郭は屏東県の二大派閥のひとつ、張派の重要人物で、当時、立法委員となっていた。2000年11月に地方裁判所での判決では、23億台湾元を横領したとされ、懲役12年を言い渡されている（『中國時報』2000/11/19）。

この事件で注目されるのは、第1に、郭が横領した金銭の一部は、選挙時に集票を担う配下（「椿脚」と呼ばれる）を養うために使われたと報道されている点である（『經濟日報』1999/09/01）。事実ならば、経済的特権を利用して政治力をつくり出したことになる。第2に、この事件は郭の息子、佳誠が経営する法華理農証券投資信託に飛び火したが、その基金に政府系銀行、とくに民営化をひかえた中国農民銀行が投資していたことが明らかになったことで

ある（『経済日報』1999/07/08）。これは、郭が立法院の財務委員の地位を利用したのではないかとみられている。もしそうならば、政治力を使って、経済的なレントを生み出そうとしたことになる。この2点を結ぶと、経済的なレントと政治力が互いに保障しあう構図がみえてくる。

また、事件は金融検査によって明るみに出たとはいえ、必ずしもその有効性を実証したとはいえない。横領は1995年から始まっており、摘発まで4年かかっているからである。そのため、金融当局は以前から察知しながら、見逃していたのではないかという疑いも出されている（『経済日報』1999/07/09）。

2000年には、後述する政権交代の効果として、表1に示すような案件が表面化している。台北市銀行と彰化銀行の疑惑は、政治家あるいは地方派閥による政府系銀行への介入のケースにあたる。中興銀行および台湾土地開発信託投資会社のスキャンダルは、ビジネス・グループによる金融機関の私物化が原因であり、かつ、いずれも中心人物は政治家でもある。

### (3) 民主化と銀行の新規設立の開放

1980年代以降、台湾では漸進的に金融システムの改革が進められてきた。そのなかでとりわけ重要なのが、民間銀行の新規設立の開放（1989年、銀行法改正、1990年、新銀行設立基準制定、1991年、15行の設立を認可）すなわち公営銀行体制の改革である。しかし、これが銀行数の増加と競争の激化という今日の延滞債権増加の重要な要因をもたらすことになった。ここでは、このような展開に対して作用した二つの政治的要因を示しておきたい。

民間銀行の新規設立の開放が行われた直接の理由は、1980年代後半の過剰流動性問題への対応にあった。上述のように、公営銀行体制はそれ自体、非常に安定的であったが、金利に対する規制もあって、活発な実体経済に合わせるように発展することができなかったため、従来から非制度金融が発達し、それを補完してきた（許・梁・楊・劉・陳 [1985]）。とくに1980年代後半、膨張する経常収支黒字によって、深刻な過剰流動性問題が発生すると、公営銀行

表1 2000年に表面化したスキャンダル

問題の金融機関	中心人物	事件の概要
中興商業銀行	王玉雲 中興銀行董事長。高雄市王派の総帥	1998年、王らは台湾パイナッブル・グループ総裁の黄宗宏に対して、他人名義を使って、限度額を超えて融資を行っていた疑い。王の息子が経営する尖美建設に、黄からキックバックがあった疑いもある。
台北市銀行（現在、台北銀行）	林瑞図 現在、立法委員（無所属）。事件当時、台北市議會議員	1991年、林が議員の立場を利用して、知人の経営する会社への融資を、台北市銀行に働きかけたという疑い。林はその会社の副董事長にされ、月額10万台湾元の手当と車の便宜を受けていたとされる。
台湾土地開発信託投資公司	王令麟 立法委員。力霸グループのサブ・グループ東森グループの総帥。父、又曾は全国商業總會理事長、国民党中央常務委員	1999年、王が経営する遠東倉儲（現在、遠森網路科技）が、桃園県の土地を過大な価格で、台湾土地開発信託投資公司に買わせた疑い。王は1999年6月、台湾土地開発信託投資公司に出資、また、その経営に影響力を行使できる立場にいた。
彰化商業銀行	蔡茂興 前彰化商業銀行董事長。屏東県出身	1997年、蔡は他人名義の使用、担保の過大評価など不法な手段を使って、屏東県の婦幼実業およびその系列の中馬企業に融資していた疑い。婦幼事業等を経営する黄承志は屏東県の林派と密接な関係をもっていた。また、蔡の息子、幸爵は前県議会副議長で、その関与も疑われている。

（出所）中興商業銀行：『中國時報』2000/06/11。

台北市銀行：『中國時報』2000/08/20。

台湾土地開発信託投資公司：『經濟日報』2000/08/26。

彰化商業銀行：『經濟日報』2000/08/29、09/06および『中國時報』2000/08/29。

体制の機能不全は際だった。銀行は急増する預金に合わせて貸出を増加させる能力が乏しく、甚だしい場合には大口の預金を断らざるをえなかった。行き場を失った余剰資金は非合法の「地下金融公司」に流れ込んだ。しかし、投機に依存した地下金融公司はたびたび破綻し、重大な社会問題となってい

た。そこで、新銀行の設立による金融システムの刷新が図られることになったのである（殷 [1991: 42-43], 朱 [1999: 151-152]）<sup>(17)</sup>。

しかし、同時に、この改革には民主化の影響が認められる（Cheng [1993: 90-91], 王 [1996: 123-126], 朱 [1999: 149]）。あるいは、民主化と並行していなければ、他の政策によって問題の解決を図り、新銀行の設立という選択肢は選ばれなかったかもしれない。前項で述べたように、公営銀行体制は国民党政権の権威主義体制の一部をなしていた。したがって、李登輝にとって新銀行設立の開放は、旧体制の打破の一環をなしていた。実際、公営銀行体制に固執する守旧派は、民主化の障害となる勢力とも重なっていたのである。李は自らと同じく台湾大学経済学部教授の経歴をもつ郭婉容を財政部長に就け、公営銀行体制を守ろうとする行政院長の俞国華を抑え込みながら改革を進めたのである（陳 [1989], 許 [1989]）。これが第1の政治的な要因である。

とはいえ、新銀行の設立が開放されても、銀行のリスク管理が必ず低下するというわけではない。新銀行の数が適度に限定されていれば、銀行の行動はより慎重なものになっていただろう。しかし、実際には多数の参入が認められたのは、このときの改革に第2の政治的要因が作用したからである。この要因は権力構造の変化に起因している。

新規参入が厳しく制限されていた時代、銀行は超過利潤を享受していた。これをみたビジネス・グループや地方派閥は、新銀行の設立を開放する政策が明らかになると、こぞって参入の希望を表明した。当初、政府の金融当局は3～5行程度の新銀行を認める方針だったといわれる（曾 [1991a: 258], 朱 [1999: 152]）。しかし、実際には15の新銀行が認可された。そのほとんどのバックには、有力なビジネス・グループや地方派閥がいた（表2）。このように多数の新規参入が認められたのは、彼らが李登輝政権に対して圧力を加えたからだという見方が強い（曾 [1991a]）。政権内の政争の真っ只中にあった李登輝としては、彼らの要請を拒絶することはできなかったと考えられるからである。その後も投資信託公司や信用合作社が改組されて銀行となり、開放以前の16行から1999年末には47行にまで増加している。

このような銀行数の増加は、競争の激化をもたらし、各銀行の貸出はより積極的になり、債権の質は低下した。その重要なインプリケーションは、台湾の金融システムが、銀行の破綻はありえない状態から、破綻がありうる状態に変質したことである。

しかも、政治力をたのんで設立の認可をもぎ取った新銀行のなかには、当初からバックにあるビジネス・グループとの関係が懸念されていたところもあった。中興銀行はそのひとつで、表1に示したように、2000年に問題が発覚している。

#### (4) 不動産市場における過剰投資の政治的な背景

現在の延滞債権の多くは不動産と関係している。それは不動産市場で過剰投資が行われたためである。上述のように、1980年代後半に過剰流動性が発

表2 1991年に認められた新銀行の背景

銀行名	バックにいる主な人物、企業、ビジネス・グループ
大 安 萬 泰	中日、勤益、太平洋、声宝、歌林、華新麗華、義美、台聚 許勝発・太子、幸福セメント、中国人造繊維、大東紡織、士林紙業、三富
遠 東	遠東、力麗、華爾歌
大 衆	陳田錨・光和、台湾プラスチック
亞 太	誠州
中 興	王玉雲・華榮、立益紡織
萬 通	台南幫
玉 山	台湾マッチ、東和鋼鐵、益華、光宝、国勝、新東陽
聯 邦	聯邦、愛之味、天豪建設
華 信	国民党党営事業、東帝士、潤泰、厚生、豊群、福懋、福益実業、東碱、宏国投資
宝 島	陳重光・養榮多、年代影視、可果美、広泉造紙
富 邦	富邦、長榮、慶宝、三商行、時報
中 華	王又曾・力霸
泛 亞	楊天生・長億
台 新	新光、味全、味王、東元

(出所) 曾 [1991b] より作成。



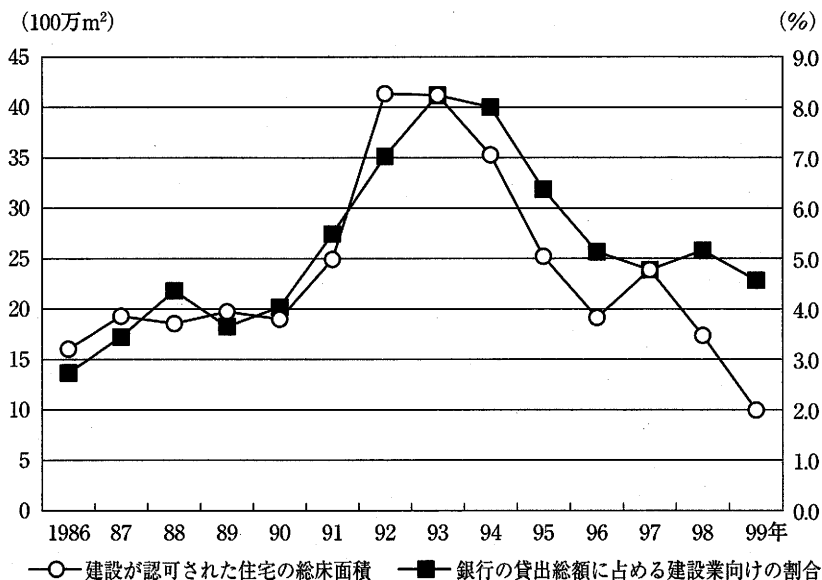
生し、その多くは不動産市場と株式市場に流れ込み、資産価格の高騰をもたらした。しかし、バブルは1990年にはじけ、株価は急降下、不動産市場も調整局面に入った。ところが、1992年から容積率規制が導入されると、多くの業者が規制前に駆け込みで建築認可を申請した(図3)<sup>(18)</sup>。これによって不動産市場の供給過剰は決定的になり、それが今日まで続いているのである。売れ残りの住宅は、1999年初めで85万戸あると推計されている(行政院研究發展考核委員會 [1999: 177])。

不動産市場での過剰投資には、政治的な背景をもつ二つの要因が働いている。第1に、容積率規制の導入が、新銀行の開設と時期的に重なった。開設間もない銀行は新しく貸出先を開拓する必要があったため、比較的安易に不動産向けの融資を行った。図3が示すように、銀行の貸出総額に占める建設業向け貸出の比率は、住宅建設の認可の趨勢ときれいに重なっている。

もうひとつの要因として、地方派閥および一部のビジネス・グループのレント創造のメカニズムが不動産市場での過剰投資に拍車をかけた可能性がある。近年の報道や研究から、彼らが土地開発を中核としたレント創造メカニズムを構築していたことが明らかになっている(天下編輯 [1992], 陳 [1995], 王 [1996: 第5章], 周・陳 [1998])。前節で地方派閥の四つの利権を示したが、土地はそのなかでも最大のものであった。「三流の省議員は公共事業を請け負い、二流は省営銀行から融資を受け、一流は都市計画を操作する」(李 [1998: 172])という言葉がそのことをよく表している。地方派閥は地方政治を牛耳ることによって、都市計画や都市整備事業(「市地重劃」)に介入する権限を手に入れた。彼らはこれを基に、農地から住宅地や商業地への地目変更、傾斜地(「山坡地」)の都市計画区域への編入、都市整備事業の設定を操り、莫大な利益を得ることができたのである。もちろん、その過程で必要となる資金は、彼らの金融上の特権、つまり基層金融機構や政府系金融機関からの融資によって賄った。

1980年代後半、バブルが発生する一方、民主化の過程で彼らの自律性が高まると、また、度重なる選挙によって出費がかさむなか、このような手法が

図3 住宅建設と銀行の建設業向け貸出



—○— 建設が認可された住宅の総床面積 —■— 銀行の貸出総額に占める建設業向けの割合

(出所) 内政部營建署ホームページ ([www.cpami.gov.tw/](http://www.cpami.gov.tw/)) および中央銀行經濟研究處『中華民國台灣地區金融統計月報』より作成。

乱用されたと考えられる。しかし、魔法は永遠に効くわけではない。結果的には供給過剰をいっそう深刻化することになったのである。

#### 第4節 政権交代と金融システムの安定化

2000年3月の総統選挙では、民進党の陳水扁が国民党の連戦および国民党から離脱して立候補した宋楚瑜を破った。ここに台湾初の政権交代が実現したのである。それは民主化の完成であり、また、成果である。ここでは、それが当面する金融システムの問題に対してどのように作用するのか、金融システムの安定にポジティブに働くのか、ネガティブに働くのかを検討する。

## 1. 「掃黒金」——政権交代の正の効果

前節で検討したように、今日、金融システムの劣化をもたらしている重要な要因のひとつは、地方派閥など旧体制の遺物が、逆説的にも民主化のなかで自律性と政治力を増強し、金融システムのオペレーションを歪曲していることにあった。これら遺物が国民党政権と共生関係にあったことから、政権交代は彼らを除去するチャンスとなる。実際、「黒金」一掃（「掃黒金」）は陳水扁の選挙公約であり、2000年5月の就任演説にも盛り込まれた。「黒」は組織暴力を、「金」は金権を意味し、地方派閥や一部のビジネス・グループがその担い手と目されている。もし、黒金一掃が期待どおりに進めば、それは政権交代の成果すなわち民主主義という体制の成果とみなすことができるだろう。

陳水扁政権は就任後、約半年の間、次のような金融関連の黒金一掃政策を進めている。第1に、黒金関連のスキャンダルの摘発を進めている。表1に示した案件はその成果であり、国民党政権が続いていれば、摘発は難しかっただろうとみられている。第2に、政府系金融機関の役員を入れ替えている。学者など地方派閥やビジネス・グループとつながりのない人物を役員とすることで、外部からの介入を防ごうとしている（楊 [2000b]）。第3に、基層金融機構に関しては、「農漁会法」に黒金排除条項を入れ、地方派閥が経営陣に加わることを抑制しようとしている（『中國時報』2000/09/14）。農業委员会主任委員の陳希煌によれば、改正案が通れば、現在の農漁会役員の3分の1以上が不適格になるという（『中國時報』2000/10/18）。

地方派閥は長期の国民党政権のもとで台湾社会に深く根を張っているため、その力を一朝一夕に削ぐわけにはいかない。地方派閥と関係をもつ野党の国民党や親国民党が妨害することもあるだろう。実際、彼らは上述の黒金排除条項には反対している。しかし、黒金一掃は国民に広く支持されているので、少しずつ前進していくと考えられる。

## 2. 弱い政権が挑む金融システムの健全化

### (1) 不良債権の処理とセイフティネットの構築

金融システムの健全化を進めるには、金融機関に対する地方派閥やビジネス・グループの影響を排除するだけでは不十分である。第1に、すでに積み上がった不良債権を処理しなければならない。第2に、上述のように、金融システムが銀行の破綻もありうる状態へと変質し、しかも旧体制下で付与されていた規律が民主化の過程で失われたことに対応して、金融システムの健全性を保つ新しい仕組みが必要となっている。

#### (i) 不良債権の処理

現在、不良債権を処理するために政府が実施している、あるいは実施を検討している措置は、大きく二つに分けることができる。ひとつは処理の迅速化のための措置である。不良債権計上の手続きの緩和<sup>(19)</sup>、資産管理会社や整理信託公社の設立がこれにあたる。

もうひとつは、不良債権を償却するための原資をつくることである。しかし、この点に関しては、現在までのところ、政府の措置は不十分ないし不適切である。まず、金融機関に対する営業税の税率引き下げ（5%から2%へ）および預金準備率の引き下げという措置が、国民党政権時代の1999年2月にすでに発表されている。しかし、それにもかかわらず、延滞債権比率の上昇が続いていることは図2でみたとおりである。このような措置によって生まれる余資は年間約400億台湾元とみられるが（行政院研究發展考核委員會 [1999: 143, 155]）、それでは不十分なのである<sup>(20)</sup>。

また、2000年11月、金融機関合併促進法が成立したが、合併の促進も不良債権の処理策という側面をもっている。合併すれば、比較的健全な金融機関の余力によって合併先の不良債権を処理できるからである。しかし、不良債権の処理策として合併を促すことは問題も多い。政府系を含めて今や重荷にしかならない救済合併を進んで引き受ける金融機関はない。民営化が進めば、

政府が現在の政府系金融機関に合併を強制することもできなくなる。さらに、現在のように全般的に不安定化しているなかで救済合併を進めれば、危機の火種を金融システム全体に拡げることになりかねない。

当面、迅速かつ抜本的な措置が求められている農漁会信用部については、農業委員会でのインタビューによると、政府は次のようなスキームを考えている。既存の政府系金融機関を核に全国農業銀行を設立し、破綻した農漁会信用部の受け皿機関とする。農漁会信用部の債務超過分は、中央預金保険会社が補填する。その原資は、中央預金保険会社の基金のほか、中央銀行からの融資によって賄う。経営状態が正常な農漁会信用部には、全国農業銀行への参加を強制しない。この案では当面、財政から資金を投入する必要がない。しかし、中央銀行からの融資は一時的な措置にすぎないので、最終的には財政資金の投入を含めたスキームの練り直しが必要になるだろう。さらに、農漁会信用部が金融機関として構造的に抱えている問題を考えれば、現在、健全であっても、それが将来も維持されるかは心許ない。財政部の当初の案では、すべての農漁会から信用部を分離し、統合するとしていた。結局、この点では財政部が農業委員会に妥協して、上記のスキームとなったが、将来、財政部の案が再検討される場合もあるかもしれない。

基層金融機構以外の金融機関については、今のところ、破綻にまで至る可能性は小さいが、不良債権の処理のために自己資本を切り崩す金融機関が出てくるかもしれない。その場合、財政から資金を注入して、自己資本を充実させなければならないかもしれない（行政院研究發展考核委員會 [1999: 135]）。インタビューの時点では、農漁会信用部を除く金融機関は自力で不良債権の処理は可能だとして、資本注入は考えられていなかった。しかし、そもそも財政が逼迫しているため、そのような方策を考える余裕がないという姿勢も感じられた。

## (ii) 新しいルールづくりと預金保険

金融システムの健全性を維持するためには、金融機関の自主的なリスク管理の強化を促すようなルールをつくる必要がある。ひとつの方策は、

事前に公開した基準に基づいて、経営状態が悪化した金融機関の経営を強制的に刷新するというルールを確立することである。しかし、新聞報道やインタビューの範囲では、そのような方向性は明確には示されていない。現在、財政部は2003年6月までに延滞債権比率を2.5%まで下げよう、各金融機関に通達している。この通達は、一見、新しいルールづくりをめざすようにみえるが、実際は張り子の虎である。まず、この通達はすでに一度、実現されなかったため、期限が延期されている。また、多くの関係者は、それが合理的に達成可能な数値だとは考えていない。したがって、2003年6月になって多くの金融機関が2.5%以下という目標値を達成できなかったとしても、財政部が何らかの強制措置をとることは難しいだろう。

ともあれ、今後、新しいルールが整備された場合にそれが実効性をもつためにも、また、今、破綻が起きた場合に円滑に対処するためにも、しっかりとしたセイフティネットを設けることは早急に取り組むべき課題となっている。具体的には預金保険の拡充が考えられる。

これまで預金保険はあっても、使われたことは一度もなかった。従前のシステムでは、実際に使うことは想定していなかったのである。そのため、今ある預金保険は脆弱である。保険料率は1999年から引き上げられたが、しばらくは基金は不十分なままである。当面の農漁会信用部の処理だけでも、少なくとも300億台湾元は必要だといわれているが（邱 [2000]）、中央預金保険会社の1999年6月末の総資産は150億台湾元に満たない（『中央存款保险股份有限公司八十八年度年報』）。基金の不足は一時的には中央銀行からの融資によってしのげるが、長期的には財政からの資金の投入を検討すべきであろう。

## (2) 新政権の弱さ

以上、現在および今後、政府が採るべき対応を検討すると、財政資金の動員が必要となる可能性が高い。その一方、現在、政府はできるかぎり財政資金を使わずに対応したいと考えていることが認められる。2000年11月末現在で著者が確認するかぎり、金融システムの健全化に関して実施ないし検討さ

れている施策のうち財政に直接関わるのは、減税措置を除けば、整理信託公社への出資だけである<sup>(21)</sup>。このような政府の姿勢は、現政権の弱さに起因しているところが多いと考えられる。弱さとは、財政の逼迫と国会とのねじれである。

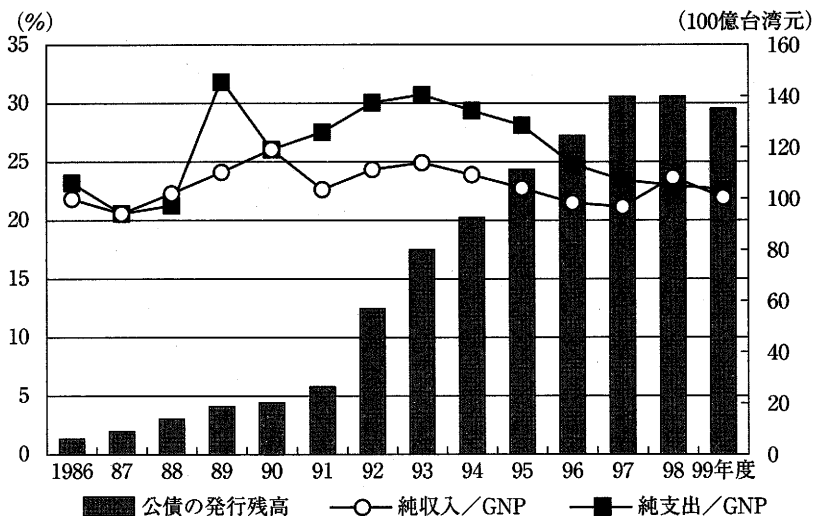
まず、財政については、民主化によって権威主義体制期の均衡財政の原則が崩れた(図4)。政権は選挙に勝つために、支出を増やして国民の歓心を買わねばならず、一方、増税によって不興を買うことは避けなくてはならなくなったからである。前者は1990年代に一貫して増大する社会福祉関連の支出が示し、一方、横這いが続いている財政収入の対GNP比が後者を示している。

1998年度と1999年度には均衡財政への回帰がみられるが、政権交代によって再び支出への圧力が増している。現政権が選挙選で行った公約には、支出の増加をとまうものが少なくないためである。この結果、財政資金を使った抜本的な対策は先送りにされる可能性が高い。金融の問題は実際に危機が生じるまで、その重大性は感知されないため、予防的な対策は国民から評価を受けることが期待できないからである。

新政権のもうひとつの弱みは、国会との関係である。総統選挙によって政権は交代したものの、国会の議席は1998年の選挙で決められたままなので、与党の民進党は3分の1に満たない議席しかもたない。しかも、憲法の規定上、総統はこの状況を自ら変える手立てをもっていない。国会の解散権を行使できるのは、国会で行政院長(首相に相当)の不信任案が可決されたときのみである。しかし、野党となった国民党は選挙で勝てる可能性が小さいため、不信任案を提出するつもりはない。だから、国民党は行政院の出す法案に反対したり、修正したりするだけである。2001年年末の国会の選挙までは、この状況が続く。

このような国会とのねじれがある以上、政府が思い切った政策を打ち出すことは非常に難しい。とくに基層金融機構に関する政策のように地方派閥などの利権に直接関わる場合はとりわけ難しい。一般の金融政策は技術的な要

図4 台湾の財政



(注) 純収入には公債による収入が含まれていない。

純支出には公債の償還費が含まれていない。

(出所) 財政部統計處『財政統計年報』より作成。

素が大きいので、必ずしも政争の具となるとはかぎらないが<sup>(22)</sup>、インタビューでは、財政支出など微妙な問題が絡む場合には野党に反対されるのではないかという懸念を表明する官僚もいた。したがって、そのような政策は先送りにされる可能性が高い。

このように、新政権の弱さは適切な政策を採用することに対して負的作用をもっている。そして、この弱さは民主主義のもとで生まれたものである。

## むすび

台湾の民主化の過程を振り返るとき、李登輝の立場に立つならば、地方派閥やビジネス・グループを利用しながら民主化を進めることは、かなりの程



度、やむをえない選択だったと考えられる。そういう意味では、金権政治の拡がり、それが与えた金融システムに対する負荷は、民主化のコストとして払わざるをえなかったとみることができる。

また、民主化と連動して進行した金融システムの改革も、避けて通ることはできないステップだった。本章ではその副作用に焦点を当てたが、一方で、かつての公営銀行体制より効率は向上し、金融業は急速に発展したという正の効果も見逃せない。したがって、新銀行の設立開放が及ぼした不良債権の増加というマイナス面も、このような成果の代償という面をもっている。

とすれば、問題はこれからにある。金権政治を解消し、不良債権を処理することで金融システムの安定を回復できるならば、台湾の民主化および金融システムの改革のプロセスは、コストはともなったものの、大筋において正しい途を選んだと評価されるだろう。しかし、もし問題を克服できず、万一金融危機を引き起こすようならば、これまで辿った経路は批判的に再検討されなければならない。したがって、このような民主化のコストを清算することは、台湾の民主主義体制が起動の段階を完了するための条件なのである。

附表 2000年9月から10月にかけて行ったインタビュー

政府機関	中央銀行（9.25）、財政部金融局（9.26）、経済建設委員会財務処（9.27）、経済建設委員会経済研究処（10.3）、農業委員会輔導処農業金融科（10.5）、中央存款保険公司（10.6）
金融機関など	邦銀支店2カ所（9.22）、元銀行董事長2名（10.3、10.4）、政府系金融機関（10.5）
政党・政治家	国民党系シンクタンク（9.22）、民進党立法委員（9.26）、新党立法委員（9.29）
研究者 （金融関係）	中華経済研究院（9.21、10.4）、政治大学金融系教授（9.27）、台湾綜合研究院（9.29）、台湾大学経済学系教授（10.6）
研究者 （政治関係）	台湾大学社会学系教授（9.21）、東海大学社会学系教授（10.2）

（注） かつこ内は訪問日。

〔注〕

- (1) 金融システムには銀行など金融機関が仲介する間接金融と株式市場など直接金融があるが、本章ではもっぱら前者を対象とする。
- (2) 本章では「財団」の訳語として用いる。なお、当然のことながら、ビジネス・グループといっても、その性格は多様である。したがって、以下の議論では、あらゆるビジネス・グループを必ずしも意味しているわけではない。
- (3) このほか鄭敦仁がこの問題に対して精力的な研究を行っている。たとえば、Cheng [1997], Cheng and Schive [1997], 鄭 [1999]。
- (4) なお、彼らは株式市場についても論じているが、注(1)で述べたように、本章の対象は間接金融のみなので、株式市場についての分析にはコメントしない。
- (5) 延滞債権比率によって金融システムおよび各金融機関の健全性を測るのは必ずしも適当とはいえない。分母の貸出総額を増やすことで、見かけ上、比率を下げることは可能だからである。実際、月末や年末にそのような操作は行われているとみられる(楊[2000a: 222])。とはいえ、全体的な傾向をみることは可能だと考えられる。
- (6) コマーシャル・ペーパーの保証とアンダーライティングを主たる業務とする台湾独特の金融機関。
- (7) このほか、インタビューのなかでは、延滞債権処理の法的手続きに時間がかかることが指摘された。また、不動産市場の低迷の要因として、海外への資金の流出を重視する見方もあった。たいへん興味ある論点だが、この説明が成立するためには、海外に資金が流出しなかった場合、それがどのように使われたか、検討する必要がある。それは本章の分析の範囲を超えるので、ここではそのような見解があったことを述べるにとどめる。
- (8) 「伝統産業」とは、コンピュータ関連、半導体などの新興産業に対して、それ以外の業種を指す言葉として使われている。その範囲は広いが、本章に関連しては建設業、不動産業が重要である。
- (9) 立法委員、監察委員、総統の選出と憲法の改正を行う国民代表。
- (10) 1947年、閩タバコの取り締まりに端を発して、台湾全体で反国民党暴動が勃発した。国民党政権はそれに対して軍を投入して徹底的に弾圧した。その結果、1万8000～2万8000人が殺されたと推計されている。
- (11) 本章では政府が50%以上の株式を保有する銀行(あるいは金融機関)を「公営銀行(金融機関)」と呼ぶことにする。台湾では政府保有の株式が50%以下になれば、民営化されたとされる。しかし、その場合でも当分の間、政府は最大株主としてとどまり、強い影響力を行使できる。このような銀行および公営銀行(金融機関)を併せて、「政府系銀行(金融機関)」と呼ぶことにする。
- (12) 信託を受けて、資金の長期的な運用を行う金融機関。

- (13) 1975年の銀行法改正によって、「合会貯蓄会社」から改組された。合会貯蓄会社とは講の一種である。
- (14) 蔡のほか、十三兄弟は自主的に解散することになった。同盟を組んだ王昇をはじめ、王と近い高官は左遷された。
- (15) 1980年代までの金融システムにおいて生じた主な問題については、樓・曾・陳・車・鄭・馬 [1996: 163-167] を参照。それによると、銀行に関しては、1984年に民営銀行の華僑商業銀行で経営権をめぐる紛争が生じただけである。
- (16) 国民党政権においてすら、1990年代には国会の運営が困難になっていた(朱 [2000: 12-17])。ましてや、現政権は国会の議席は過半に遠く及ばず、きわめて苦しい。
- (17) このほかの原因として、当時の台湾は外圧もあって外国の金融機関の参入を認めることを迫られていたので、国内の自由化も並行して進めざるをえなかったということがあった (Cheng [1993: 90], 行政院研究發展考核委員會 [1999: 117])。
- (18) 図3が示すように、認可のラッシュが数年にわたっているのは、容積率規制の導入が台湾全体で一斉に行われず、漸次行われたためである。
- (19) 従来、延滞期間2年未満の債権を回収不能債権に計上するには、裁判所での手続きが必要だったが、金融機関の役員会で決定できるようになった。
- (20) もともと、財務体質の良好な金融機関は、この措置のもとでは金利を引き下げて貸出を増やそうとするので、効果は相殺されるという見方もある(行政院研究發展考核委員會 [1999: 143, 155-156])。
- (21) 上述のとおり、インタビューによれば、破綻状態にある農漁会信用部の処理に財政資金を投入することは考えられていなかったが、邱 [2000] によれば、その後、政府は予算に計上したものの、国民党、親国民党によって国会で削られたという。
- (22) たとえば、金融機構合併促進法は2000年11月に国会で可決されたが、事前のインタビューにおいても、反対している政党はなかった。

## 〔参考文献〕

### 〈日本語文献〉

- 安倍誠・佐藤幸人・永野護 [1999] 「経済危機と韓国・台湾」(アジア研トピックリポート) アジア経済研究所。
- 伊東和久 [1988] 「金融システムと資金調達」(谷浦孝雄編『台湾の工業化—国際加工基地の形成—』アジア経済研究所)。
- 呉乃徳(松田康博訳) [1992] 「台湾における権威主義的政治体制の強化」(大橋英夫・

劉進慶・若林正文編『激動のなかの台湾』田畑書店。

涂照彦 [1992] 「金融・財政—〈開発独裁〉の陰影—」 (隅谷三喜男・劉進慶・涂照彦『台湾の経済—典型NIESの光と影—』東京大学出版会)。

劉進慶 [1975] 『戦後台湾経済分析』東京大学出版会。

若林正文 [1992] 『台湾—分裂国家と民主化—』東京大学出版会。

#### 〈英語文献〉

Cheng, Tun-jen [1993] "Guarding the Commanding Heights: The State as Banker in Taiwan," in Stephan Haggard, Chung H. Lee, and Sylvia Maxfield ed. *The Politics of Finance in Developing Countries*, Ithaca: Cornell University Press.

——[1997] "Economic Consequences of Democratization in South Korea and Taiwan," *Journal of International Political Economy*, 2(1).

Cheng, Tun-jen and Chi. Schive [1997] "What Has Democratization Done to Taiwan's Economy," *Chinese Political Science Review*, 7.

Fields, J. Karl [1995] *Enterprise and the State in Korea and Taiwan*, Ithaca: Cornell University Press.

Wade, Robert [1990] *Governing the Market: Economic Policy and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton: Princeton University Press.

#### 〈中国語文献〉

蔡明惠・張茂桂 [1994] 「地方派系的形成與變遷—河口鎮的個案研究—」〔地方派閥の形成と変遷—河口鎮の事例研究—〕 (『中央研究院民族學研究所集刊』(77))。

陳東升 [1995] 『金權城市—地方派系, 財團與台北都會發展的社會學分析—』〔金權の街—地方派閥, ビジネス・グループと台北の都市としての発展に関する社会学的分析—〕台北: 巨流圖書。

陳明通 [1995] 『派系政治與臺灣政治變遷』台北: 月旦出版社 (若林正文監訳『台湾現代政治と派閥主義』東洋経済新報社, 1998年)。

陳萬福 [1989] 「李登輝掲掲『金融行動年』序幕—郭婉容如何應付金融新變局?—」〔李登輝が開いた『金融行動年』の序幕—郭婉容は金融の新局面にどのように対応するのか?—〕 (『財訊』(83))。

刁曼蓬 [1991] 「金融検査能力弱—新銀行的真問題—」〔金融検査能力弱—新銀行の本当の問題—〕 (『天下雜誌』(119))。

——[1995] 「駝鳥心態孵出擠兌噩夢」〔現実を直視しない姿勢が取付騒ぎの悪夢を孵化させる〕 (『天下雜誌』(174))。

- [1996]「金融規範全面潰決」〔金融規範，全面的に決壊する〕（『天下雜誌』（176））。
- 郭承天・陳尚懋・黃宗昊 [2000]「有錢大家賺？—民主化對台灣金融體系的影响—」〔皆が儲かる？—民主化の台湾金融システムへの影響—〕（朱・包 [2000]）。
- 李泌 [1998]「蕭萬長『農地釋出』大内幕—都計幫，實務幫決戰五年始末—」〔蕭萬長の『農地放出』の内幕—都市計画派對実務派の対決五年の始末記—〕（『財訊』（191））。
- 樓偉亮・曾國烈・陳俊堅・車鵬程・鄭明慧・馬裕豐 [1996]『我國現行法規對處理問題金融機構時效性之研究』〔我が国現行法規が問題金融機関を一定時間内に有効に処理する能力の研究〕台北：中央存款保險公司。
- 邱家宜 [2000]「農漁會信用部的爛攤子至少還需300億元來收拾」〔農漁會信用部の不良貸出先の処理には少なくともさらに300億台湾元が必要だ〕（『新新聞』（720））。
- 天下編輯 [1992]『土地・財團・選舉』〔土地，ビジネス・グループ，選挙〕台北：天下雜誌。
- 王振寰 [1996]『誰統治台灣？—轉型中的國家機器與權力結構—』〔誰が台湾を統治しているのか？—転換中の国家装置と権力構造—〕台北：巨流圖書。
- 行政院研究發展考核委員會 [1999]『各國對於金融危機處理策略及我國因應之道』〔各国の金融危機の処理戦略と我が国の対応すべき道〕台北：行政院研究發展考核委員會。
- 許嘉棟・梁明義・楊雅惠・劉壽祥・陳坤銘 [1985]「台灣金融體制之研究」〔台湾の金融体制の研究〕（經濟專論65）台北：中華經濟研究院。
- 許主峰 [1989]「銀行法修正案為何被擱置？—一畝國華阻撓銀行開放民營—」〔銀行法修正案は何故棚上げにされるのか？—一畝國華が銀行の民間への開放を妨害している—〕（『財訊』（83））。
- 楊淑慧 [2000a]「銀行逾放内幕大揭露—逾放比率為何降不下來？—」〔銀行の延滞債権の内幕を暴く—延滞債券比率は何故下がらないのか？—〕（『財訊』（218））。
- [2000b]「阿扁陣營金融界『接收大員』—銀行新官股代表上陣，銀行業能否起死回生？—」〔陳水扁陣營の金融界『接收高官』—新しい政府代表役員が就任することで，銀行業は起死回生ができるか？—〕（『財訊』（223））。
- 殷乃平 [1991]「四十年来台灣的經濟發展與金融政策」〔40年来の台湾の經濟發展と金融政策〕（『近代中國』（85））。
- 曾熾卿 [1991a]「財團與政治力量左右新銀行審查？—新銀行上落與落榜内幕追擊—」〔ビジネス・グループと政治力は新銀行認可の審査を左右したのか？—新銀行当落の内幕を追う—〕（『財訊』（113））。

——[1991b]「十五家新銀行那個值得投資？—投資新銀行應審慎評估—」〔新銀行15のなかで投資に値するのは？—新銀行への投資は慎重に評価すべし—〕（『財訊』（113））。

鄭敦仁[1999]「政治民主化的經濟意涵」〔政治的民主化の經濟的含意〕（施建生編『一九八〇年代以來台灣經濟發展經驗』〔1980年代以來の台灣經濟發展の經驗〕台北：中華經濟研究院）。

鄭功賢[2000]「十六家新銀行獲利抵不過一家台積電—只有五，六家經得起大風大浪—」〔新銀行16行の利益はTSMC一社に及ばない—5，6行のみが暴風雨に耐えうる—〕（『財訊』（219））。

周素卿・陳東升[1998]「基層選舉下的地方政治與經濟利益—以房地產開發為例—」〔基層選挙での地方選挙と經濟利益—不動産開發を例に—〕（陳明通・鄭永年編『兩岸基層選舉與政治社會變遷—哈佛大學東西方學者的對話—』〔台灣海峽兩岸の基層選挙と政治社会の変遷—ハーバード大学東西研究者の對話—〕台北：月旦出版社）。

朱雲漢[1989]「寡占經濟與威權政治體制」〔寡占經濟と權威主義体制〕（蕭新煌・朱雲鵬・許嘉猷・吳忠吉・周添城・顏吉利・朱雲漢・林忠正『壟斷與剝削—威權主義的政治經濟分析—』〔壟斷と搾取—權威主義的政治經濟分析—〕台北：財團法人台灣研究基金會）。

——[2000]「90年代民主轉型期經濟政策制定的效率與公平性」〔1990年代民主的移行期における經濟政策策定の効率と公平性〕（朱・包[2000]）。

朱雲漢・包宗和編[2000]『民主轉型與經濟衝突—一九〇年代台灣經濟發展的困境與挑戰—』〔民主的移行と經濟的衝突—1990年代台灣における經濟發展の困難と挑戰—〕台北：桂冠圖書。

朱雲鵬[1999]「經濟自由化政策之探討」〔經濟自由化政策の検討〕（施建生編『一九八〇年代以來台灣經濟發展經驗』〔1980年代以來の台灣經濟發展の經驗〕台北：中華經濟研究院）。

#### 〈新聞〉

『中國時報』。

『工商時報』。

『經濟日報』。